

TRABAJO DE INVESTIGACION FINAL

Proyecto de Convención Interamericana contra el Racismo y Toda Forma de Discriminación e Intolerancia

*¿Una contribución al Régimen Internacional de Promoción y
Protección de los Derechos Humanos?*



USAL
UNIVERSIDAD
DEL SALVADOR



Universidad del Salvador

Facultad de Ciencias Sociales

Escuela de Relaciones Internacionales

Licenciatura en Relaciones Internacionales

MARIA SOL BARANDA

Buenos Aires, diciembre de 2007

Índice General.

	Página
A) Introducción.	4
B) Marco Conceptual.	12
1. Concepto general: Derechos Humanos.	13
2. Conceptos específicos: Racismo, Discriminación Racial e Intolerancia.	14
3. Regímenes Internacionales y Fuentes del Derecho Internacional Público.	16
<i>a. Regímenes Internacionales.</i>	16
<i>b. Fuentes del Derecho Internacional Público.</i>	18
C) Desarrollo.	25
1. Régimen Internacional de Promoción y Protección de los Derechos Humanos.	25
<i>a. Sistema universal: Organización de las Naciones Unidas (ONU).</i>	25
I. Antecedentes.	25
II. Análisis descriptivo.	28
<i>b. Sistema regional: Organización de los Estados Americanos (OEA).</i>	33
I. Antecedentes.	33
II. Análisis descriptivo.	34

2. Régimen Internacional para la Eliminación del Racismo y Toda Forma de Discriminación e Intolerancia.	39
<i>a. Sistema universal: Organización de las Naciones Unidas (ONU).</i>	<i>39</i>
I. Antecedentes.	40
II. Análisis descriptivo.	43
<i>b. Sistema regional: Organización de los Estados Americanos (OEA).</i>	<i>46</i>
I. Antecedentes.	47
3. Caso de estudio: Proyecto de Convención Interamericana contra el Racismo y Toda Forma de Discriminación e Intolerancia.	48
<i>a. Desarrollo del tema en el marco de la OEA.</i>	<i>48</i>
I. Resoluciones.	48
II. Instancias alternativas para el diálogo.	54
<i>b. Análisis del Anteproyecto de Convención Interamericana.</i>	<i>57</i>
I. Estructura del Anteproyecto.	57
II. Análisis descriptivo: ¿una contribución al Régimen Internacional de Promoción y Protección de los Derechos Humanos?	59
<u>D) Conclusión.</u>	67
<u>E) Fuentes.</u>	75
<u>F) Anexos.</u>	80

A) Introducción.

Concluida la Segunda Guerra Mundial, se creó la Organización de las Naciones Unidas (ONU) como una iniciativa inter-gubernamental dedicada a mantener la paz y la seguridad internacionales y a promover los derechos humanos, la seguridad y el desarrollo sostenible de todos los pueblos del mundo.

Ha sido debido al sufrimiento y el costo de millones de vidas que representó este conflicto armado, que uno de los pilares fundamentales de la organización es el respeto y la promoción de los derechos humanos.

Desde la aprobación de la Declaración Universal de Derechos Humanos (1948), la ONU ha participado en la promulgación de más de 80 acuerdos globales sobre derechos políticos, civiles, económicos y sociales, lo que ha ido construyendo un sistema universal de promoción y protección de los derechos humanos en todo el ámbito del sistema de las Naciones Unidas.

Asimismo, la creación de los órganos de vigilancia del cumplimiento de los tratados internacionales de los derechos humanos por parte de los Estados miembros¹, ha implicado un gran aporte al desarrollo de dicho sistema. De igual manera, lo han hecho los considerados los principales órganos de la ONU en la materia, estos son la Comisión de Derechos Humanos (ahora el Consejo de Derechos Humanos) y la Subcomisión para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos, y el Alto Comisionado de los Derechos Humanos, encargados de examinar periódicamente el respeto de los derechos humanos en los países miembros, realizar recomendaciones en casos específicos, y fomentar su promoción y respeto en el mundo.

¹ Es menester precisar que si bien los sistemas mencionados son “autónomos respecto de los sistemas estatales”, el papel del Estado en este sistema internacional de derechos humanos es uno de los ejes sobre el que se sostiene al mismo. Aunque, por un lado, es a este a quien compete la protección de los derechos de sus habitantes, por el otro, “dicha competencia la ejerce en tanto que derivada de una obligación general que le viene impuesta por el Derecho Internacional y, por consiguiente, sometida a control a través de mecanismos internacionales”, en Díez de Velasco, Manuel, “Instituciones de Derecho Internacional Público”, Ed. Tecnos, Madrid, España, 1999, Pág. 536.

Paralelamente, se fueron desarrollando sistemas regionales de promoción y protección de los derechos humanos en el marco de algunas organizaciones regionales, entre las cuales se resaltan el Consejo de Europa, la Organización de Estados Americanos y la Organización para la Unidad Africana.

El análisis central de esta investigación gira en torno al Sistema Interamericano de Promoción y Protección de los Derechos Humanos en el marco de la Organización de los Estados Americanos (OEA). Desde la celebración de la Novena Conferencia Internacional Americana, llevada a cabo en 1948 en Bogotá, donde se creó la OEA, es que la promoción y la protección internacional de los derechos humanos y las libertades fundamentales se constituye como uno de los pilares fundamentales del Sistema Interamericano. Al mismo tiempo, que este sistema sería el primero en abocarse a la defensa de los derechos esenciales del hombre, logrando realizaciones concretas en el tema, siempre adhiriendo y respetando los principios del Derecho Internacional. Muestra de ello serían la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, la Convención Americana sobre Derechos Humanos (“Pacto de San José de Costa Rica”), y su Protocolo Adicional sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales (“Protocolo de San Salvador”). A esto se le suma la creación de dos órganos autónomos dentro de la Organización, esenciales en el funcionamiento del Sistema Interamericano: la Comisión y la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Por lo cual, para el desarrollo de esta investigación se considerarán al sistema universal y los diferentes sistemas regionales como parte del sistema internacional² de derechos humanos.

Así es que, el desarrollo normativo que comenzaron a gozar los derechos humanos en el sistema internacional luego de finalizada la Segunda Guerra Mundial, considerado como uno de los mayores logros del siglo XX, desembocó en la construcción del Régimen Internacional de Promoción y Protección de los Derechos

² El concepto de sistema internacional está tomado de Díez de Velasco, Manuel, “Instituciones de Derecho...”, Op. Cit., Pág. 536.

Humanos³, teniendo en cuenta que se entiende por éste al conjunto de “principios, normas, reglas y procedimientos de toma de decisión en torno de los cuales convergen las expectativas de los actores”⁴.

Dentro de este Régimen, es importante destacar que existen los denominados (sub-)regímenes⁵, que corresponden a aquellos que se dedican a una temática en particular, y son representados por organizaciones universales pero que también encuentran un amplio desarrollo en los diferentes regímenes regionales. Son los casos de la discriminación racial, los derechos de las mujeres, los derechos de los trabajadores, y la tortura, entre otros.

Precisamente, la problemática sobre la cual versa este trabajo es la discriminación racial en el Sistema Interamericano de Promoción y Protección de los Derechos Humanos, en el período temporal que abarca desde la década de los noventa hasta al momento actual. En consecuencia, este (sub-)régimen del Régimen Internacional de Derechos Humanos, será denominado en adelante como el Régimen Internacional para la Eliminación del Racismo y Toda Forma de Discriminación e Intolerancia. A diferencia de otros (sub-)regímenes, éste se encuentra en la base que sustenta todo el Régimen Internacional de los Derechos Humanos.

La discriminación racial en el Sistema Interamericano.

Es una realidad que el continente americano tiene un carácter multirracial, pluriétnico, multicultural y multilingüístico, pero también lo es, el hecho de que, como resultado del contacto con Europa, y más precisamente, de la colonización, se fue generando a lo largo de la historia, en términos generales, lo que se ha denominado

³ Es necesario aclarar que, en general, se asocia, por diferentes razones justificadas, al régimen internacional con el régimen universal o global, que se centraliza en la ONU. Una de esas razones es el hecho de que la ONU, con 191 Estados miembros, tiene una aceptación prácticamente universal, y de ella y todo su entorno ha emanado gran parte del desarrollo normativo en materia de derechos humanos que se ha hecho hasta el momento, lo cual hace que esta diferenciación de conceptos sea más de *forma que de fondo*.

⁴ Krasner, Stephen D., “Conflicto Estructural: el Tercer Mundo contra el Liberalismo”, GEL, Buenos Aires, 1989, Pág. 14.

⁵ Donnelly, Jack, “Universal Human Rights in Theory and Practice”, Cornell University Press, NY, USA, 1989, Pág. 218-219.

como la “negación del otro”⁶. Este concepto, que hace referencia a una forma de discriminación racial, étnica y cultural, encuentra su expresión más marcada y prolongada a lo largo de la historia, en la marginalidad y la exclusión social y política de determinados grupos de la población, sobre todo en la región de América Latina y el Caribe.

Así lo afirma la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, cuando dice que “las sociedades de nuestros países representan una profunda amalgama de distintos orígenes y culturas. Esa amalgama se logró pese a la disparidad de las condiciones en que los distintos contingentes tomaron parte en crear lo que es América, sea como pueblos aborígenes, como europeos colonizadores e inmigrantes trabajadores, o como africanos traídos y explotados como esclavos. Esa combinación no fue siempre armónica, ni ha sido igualitaria. Aún hoy persisten diferencias que distan de una igualdad mínima aceptable, y esas discriminaciones se traducen en muchos casos en pautas violatorias de los derechos humanos, especialmente a la igualdad, la no discriminación y el derecho a la dignidad”⁷.

El racismo, la discriminación racial, la xenofobia y las distintas formas de intolerancia, son características de la historia de América, y aún persistiendo hoy en día, agravan la condición de pobreza, marginalidad y exclusión social de individuos, grupos y comunidades. Los grupos que actualmente son víctimas y se encuentran más vulnerables a tales prácticas, son los afro descendientes, los pueblos indígenas, las mujeres, y los migrantes.

Teniendo en cuenta algunos datos estadísticos existentes y estudios que se han realizado respecto de estos grupos, se puede dar una breve descripción de la situación en la que se encuentran actualmente.

⁶ Calderón, Fernando, Martín Hopenhayn y Ernesto Ottone, “Esa esquivada modernidad: desarrollo, ciudadanía y cultura en América Latina y el Caribe”, UNESCO-Nueva Sociedad, Caracas, 1996, en Hopenhayn, Martín, y Bello, Alvaro, “Discriminación étnico-racial y xenofobia en América Latina y el Caribe”, Naciones Unidas, S E R I E políticas sociales, N° 47, Santiago de Chile, mayo de 2001, Pág. 8-9.

⁷ Embajador Santiago Cantón, “Presentación del Secretario Ejecutivo de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos”, Sesión de la Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos del 16 de abril de 2002, CP/CAJP-1917/02, www.oas.org.

En primer lugar se observa que los afro descendientes, según datos del BID⁸, son 150 millones de ciudadanos aproximadamente, solamente en América Latina y el Caribe, además de los 38 millones de afro americanos en Estados Unidos, y los 500 mil afro canadienses, lo cual resulta en aproximadamente 190 millones de afrodescendientes de una población de 850 millones (casi una cuarta parte). Las condiciones de pobreza y extrema pobreza en las que viven son muestra también de la marginalización social, la discriminación y la violencia en el hemisferio que han padecido estos grupos durante siglos. Estas poblaciones presentan niveles de acceso a la salud, la educación, el empleo, los ingresos, y la justicia muy bajos o nulos. Esta discriminación es agudizada por la falta de participación en los espacios de decisión, representación y participación política, lo que profundiza las diferentes formas estructurales de exclusión.

Por su parte, en lo que respecta a las comunidades indígenas, de acuerdo a estimaciones también realizadas por el BID, se cree que en América Latina y el Caribe hay entre 33 y 40 millones (equivalente al 8% de la población). En el Caribe se estima que los descendientes directos de indígenas varían entre 30,000 y 50,000 personas. Los países con la proporción más grande de poblaciones indígenas son Bolivia, México, Guatemala, Perú y Ecuador, contando con alrededor del 90 por ciento de las comunidades indígenas en el continente. Sufren de pobreza, marginalidad, exclusión histórica, discriminación social y racial y tienen una baja o nula representación en los gobiernos.

Respecto a las mujeres, persiste su discriminación desde el punto de vista de la incorporación en la sociedad, de su participación pública, su participación en los negocios privados, su remuneración, etc. Por sobre todo, hay que tener en cuenta en relación a este grupo que “la mayoría de las mujeres discriminadas en nuestra región pertenece a grupos marginados social y económicamente o a grupos cuyo origen étnico y cultural está afincado en las culturas indígenas, andinas, amazónicas y afroamericanas”⁹. Es decir que, las mujeres no sólo tienen que lidiar con la discriminación de género, sino que también con la discriminación étnico-racial existente. “Ser mujer y ser indígena, mestiza o negra equivale, en la mayoría de los

⁸ Revista del Banco Interamericano de Desarrollo, www.iadb.org/idbamerica.

⁹ Peredo Beltrán, Elizabeth, “Una aproximación a la problemática de género y etnicidad en América Latina”, Naciones Unidas, S E R I E mujer y desarrollo, N° 53, Santiago de Chile, abril de 2004, Pág. 59.

casos, a experimentar a lo largo de toda una existencia formas de discriminación social que, articuladas en la vida de una persona, vulneran de manera sistemática, profunda y permanente su calidad de vida y sus derechos humanos, proporcionando a sus posibilidades de desarrollo como ser humano un déficit que supera la simple sumatoria de las distintas opresiones”¹⁰.

Por último, en general, en todas partes del mundo, suele haber cierto grado de xenofobia, es decir, un rechazo hacia los migrantes por parte de ciertos grupos sociales, sobre todo en los países que reciben grandes volúmenes de estos.

En el continente americano, la histórica negación del otro que antes se mencionaba, “se transfiere más tarde al otro-extranjero, sobre todo si no es blanco y migra desde países caracterizados por una mayor densidad de población indígena, afrolatina o afrocaribeña”¹¹. Los sentimientos xenofóbicos que provocan los migrantes se asocian con la secular discriminación étnica o racial. Así es que, se fue desarrollando inevitablemente a lo largo de la historia, un sentimiento de rechazo hacia los migrantes, y se ha expresado según el país y la época, en mayor o menor medida, incluso hasta el extremo de generar violencia xenofóbica.

Actualmente, este grupo continúa siendo objeto de discriminación, y aunque no llegan a darse expresiones de violencia xenofóbica en forma continua, sí existen casos aislados de prácticas xenófobas en una serie de países receptores y de tránsito de migrantes. Dichos brotes de intolerancia amenazan con empeorar la situación de vulnerabilidad estructural de los trabajadores migratorios y sus familias en la región. De esta forma, su situación en diferentes aspectos, se torna un tema de preocupación para los países del hemisferio.

Siendo este el panorama general que se vive en la región, va a ser en la Conferencia Regional de las Américas, celebrada en Santiago, Chile, en el año 2000, donde los Estados parte establecieron un Plan de Acción donde se comprometieron “a elaborar, en el ámbito de la Organización de los Estados Americanos, una Convención Interamericana contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas

¹⁰ Idem., Pág. 59.

¹¹ Hopenhayn, Martín, y Bello, Alvaro, “Discriminación étnico-racial y...”, Op. Cit., Pág. 43.

Conexas de Intolerancia que amplíe el alcance de los instrumentos internacionales existentes, por medio de la inclusión de dispositivos sobre las nuevas manifestaciones del racismo, la discriminación racial, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia y del establecimiento de mecanismos de seguimiento”. Finalmente, luego de varios años de la realización de estudios en el marco de la OEA sobre la situación del racismo y de las diferentes formas de discriminación racial en el continente, se creó un Grupo de Trabajo para la redacción de un Proyecto de Convención Interamericana. El propósito principal de la convención es dar una respuesta específica y diferenciada para determinadas violaciones de derechos que afectan a ciertos grupos, entre ellos los mencionados anteriormente. La situación particular que viven estos grupos en las Américas, muestra que la inequidad manifestada a través de la discriminación, es una de las razones por las que América es considerada como la región más desigual del mundo, y es lo que lleva a dar cuenta de la necesidad imperante de una convención interamericana.

Teniendo en cuenta que el objetivo de este trabajo de investigación es describir las medidas de protección contra la discriminación racial en el Sistema Interamericano, y que se considera que en un régimen internacional “los cambios en las reglas y los procedimientos son cambios al interior de un régimen, mientras que los cambios en los principios y en las normas representan el cambio de todo un régimen”¹²; la hipótesis de la cual se parte sostiene que la nueva Convención Interamericana contra el Racismo y Toda Forma de Discriminación e Intolerancia producirá un cambio al interior del Régimen Internacional de los Derechos Humanos. Ello implica que este nuevo instrumento jurídico podría aportar nuevos mecanismos de protección al Régimen Internacional, sin cambiar las bases que sustentan al mismo.

Por último, el trabajo va a tener un carácter netamente descriptivo y se va estructurar de la siguiente manera: el marco conceptual va a definir los conceptos a ser utilizados a lo largo del desarrollo del trabajo, y estos son, los derechos humanos, el racismo, la discriminación racial y la intolerancia; y el régimen internacional y las fuentes de derecho internacional público. El desarrollo va a dividirse en tres grandes

¹² Legault, A. Y otros. “La théorie des régimes et son utilité pour l’étude de la sécurité collective”. Les leçons du conflit Yougoslave, Centre Québécois de Relations Internationales, Université Laval (Ed), Québec, Canadá, 1994, Pág. 29.